

Samenvatting

Dit rapport brengt verslag van de evaluatie van de Prognosemodellen Justitiële Ketens – Civiel en Bestuur (PMJ-CB) dat SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft uitgevoerd. Het PMJ-CB is een econometrisch verklarings- en voorspelmodel, waarin relaties worden gelegd tussen de instroom van zaken bij de rechter enerzijds en maatschappelijke (demografische en economische) achtergrondfactoren anderzijds.

Achtergrond: doelen van het PMJ-CB model

Het verzoek van de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie was dat WODC en Rvdr gezamenlijk een model ontwikkelen dat zo betrouwbaar mogelijke prognoses maakt van het beroep op de verschillende onderdelen van de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke ketens. Gezien de omvang van de werkzaamheden hebben WODC en Rvdr ervoor gekozen om zich in eerste instantie te beperken tot de rechtspraak. De eerste versie van het model maakt prognoses over de instroom van zaken bij de civiele- en bestuursrechter, naar zaaktype en per gerecht, voor de middellange termijn, dat is 6 à 7 jaar vooruit. Het model moet per zaaktype op het niveau van de gerechten kunnen voorspellen, maar ook op het niveau van het landelijke aantal zaken per zaaktype. Het model wordt met name gebruikt voor de onderbouwing van de begroting van de rechtspraak en de afzonderlijke gerechten. De prognoses zijn op verzoek van de gebruikers (Rvdr en het ministerie van Justitie) beleidsneutraal. Naast de prognosedoelstelling was er nog een nevendoeel: het model moet zoveel mogelijk inzichten verschaffen in de bepalende factoren van het beroep op de rechter. Een tweede versie van het model levert ook prognoses van de toevoegingen die zijn afgegeven in het kader van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Evaluatie: een afwijkende tijdshorizon

In dit rapport staat het verzoek aan SEO Economisch Onderzoek centraal om het model te evalueren op de geschiktheid daarvan als onderbouwing van de begroting van de gerechten. In een begroting worden de prognoses voor het begrotingsjaar en de vier daaropvolgende jaren gepresenteerd. Bijvoorbeeld, in de begroting voor 2008 wordt een prognose voor de periode 2008-2012 geschetst. De begrotingsvoorbereiding voor het jaar 2008 begint in het najaar van 2006. Op dat moment zijn de realisaties van 2006 nog niet bekend: vandaar dat er behoefte is aan prognoses op een horizon van 7 jaar. Voor de begroting van 2008 zijn echter de voorspellingen voor het jaar 2008 het belangrijkste! De begrotingsafspraken hebben namelijk uitsluitend betrekking op dat ene jaar. De prognoses voor de jaren 2009-2012 worden alleen als achtergrond gepresenteerd, en hebben geen begrotingsconsequenties.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de onderhavige evaluatie een sterkere focus heeft op de korte termijn prognose dan de tijdshorizon van 6 à 7 jaar van de modelbouwers. Deze afwijkende tijdshorizon van de evaluatie is afgeleid uit de vraag die aan SEO is gesteld. Voor de begroting zijn twee prognoses het belangrijkste:

- de prognose van de totale landelijke productie per zaaktype 3 jaar vooruit; en
- de prognose van de productie per gerecht per zaaktype 2 jaar vooruit.

Onderzoeksopzet

Het evaluatieonderzoek bestond uit twee onderdelen: de evaluatie van de theoretische onderbouwing van het model en de evaluatie van de gehanteerde econometrische technieken.

Conclusies

De belangrijkste vraag van de evaluatie was of het PMJ-CB prognosemodel beter geschikt is om de begroting van het ministerie van Justitie te onderbouwen dan de huidige prognosemethode van trendextrapolatie. Het PMJ-CB model is een verzameling van modellen. Als we de voorspelfouten van de PMJ-CB modellen vergelijken met die van de trendextrapolatie methode, dan kunnen we concluderen dat het PMJ-CB beter presteert dan de voorspellingen van de extrapolatiemethode, zeker op de prognosetermijnen die voor de begroting het meest belangrijk zijn: 2 jaar op arrondissementsniveau en 3 jaar op landelijk niveau. Het antwoord op de belangrijkste onderzoeksvraag is ja, het PMJ-CB is beter geschikt om de begroting van het ministerie van Justitie te onderbouwen dan de extrapolatiemethode.

Verder is er een aantal op- en aanmerkingen te plaatsen op het model. De belangrijkste betreft de benadering van hoge beroepszaken (het werken met de appelratio in plaats van de instroom). De keuze voor de afwijkende modelspecificatie voor hoge beroepszaken (de appelratio benadering) is in ruim driekwart van de hoge beroepszaaktypen met de huidige data niet hard te maken. Er zijn echter aanwijzingen dat de data van uitstroom bij eerste aanleg (waarop het appelratio is gebaseerd) verdere verfijning behoeft en dat een verdere uisplitsing van kantonzaken en sectorciviele zaken wellicht noodzakelijk is. Na de verbetering van de data en enige verdere differentiatie van hoge beroepszaken (sector kanton versus sector civiel) is het aan te bevelen om de juistheid van de appelratio benadering opnieuw te toetsen.